

RIETI Policy Analysis Paper No.3

関税引下げと食料自給率向上を両立させる農政改革

はじめに 問題の設定

改革が必要な二つの基本的な理由

日本農業保護の構造

なぜ、関税依存の消費者負担型農政が日本農業を衰退させたか

農政改革の基本方向

食料自給率の向上

おわりに

平成17年4月
独立行政法人
経済産業研究所
上席研究員 山下 一仁

(研究所長 吉富 勝 責任編集)

本ペーパーは必ずしも経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

要 旨

1 . 改革の必要性

- 1) W T O ・ F T A 交渉が進められる中、農産物関税引下げ、国内価格引下げが必要。
- 2) 農業の衰退に歯止めがかからない。食料自給率は 1960 年の 79% から 2003 年には 40% まで低下。

2 . 日本の農業保護の構造と原因

1) 国際比較

- ・日本の農業保護は高くない。農業保護指標である O E C D の P S E (Producer Support Estimate) は、2003 年、アメリカ 389 億ドル (G D P 比 0.4%) 、 E U 1,214 億ドル (同 1.2%) 、日本 447 億ドル (同 1.0%) 。
- ・しかし、W T O ・ F T A 交渉において (特に関税引下げに抵抗する) 農業保護主義的な国という批判があるのは、保護の仕方が間違っているため。それは余りにも高関税に頼りすぎ、直接的に海外からの輸入を防いでいるからだ。しかも、この保護の仕方は二つの面で日本農業の衰退を招くという墓穴を掘っている。一つは、高関税が米など特定の品目に偏っているため農業資源が高関税品目に向かい、需要のある望ましい品目に向かわず自給率が低下すること、二つには、高関税・高価格に依存しているため、農業の生産性や効率が上がらず、競争力の向上を妨げていること。

P S E は高関税・高価格による消費者負担と農業所得を直接補助するなどの納税者負担の二つの部分からなる。P S E に占める消費者負担の部分は、1986/88 年から 2003 年にかけてアメリカ 46% 38%、E U 85% 57%、ところが日本 90% 90%。アメリカ・E U とも価格を下げ財政による農家への直接支払いへ転換。

2) なぜ、関税依存の消費者負担型農政ができ上がったのか。

所得は売上額 (価格 × 生産量) からコストを引いたもの。米のように需要、売上額が伸びない作物でも、農業の規模拡大等の構造改革を行い、コストを減少させれば、農業所得は確保できるはずだった (農業基本法) 。

しかし、実際の農政は米価を引き上げ。その結果、

米は過剰となり、30 年以上も生産調整を実施。そのため、農業資源は収益の高い米へ向かって他の作物には向かわず、1960 年度から 2003

年度にかけて食料自給率は低下（反対にフランス 99% 132%）。コストの高い農家も高い米を買うより自ら作るほうが安上がりとなるため、零細副業農家が滞留し規模は拡大せず（40年間で 0.9ha 1.2ha、フランス 17ha 42ha）。国際競争力は低下。

3. 改革内容

農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題。価格支持政策は零細農家を温存する効果を持つ。これに対し、納税者負担による農家所得補助のための直接支払いは、一定の耕作規模以上の農家に対象を限定して行なえば、コストは削減し、国民経済全体の厚生水準を高め、貿易への歪みを少なくし諸外国との貿易摩擦を避ける。

関税引下げ、国内価格引下げによる農家所得の減少に対応するためには、EUのように直接支払いを導入すればよい。しかし、内外価格差のある中で関税割当の拡大は、低関税の輸入を認めるため、国内生産の縮小をもたらす。食料自給率の向上のためには、関税引下げか関税割当拡大のいずれかを求められる場合は、迷わず関税引下げを選び直接支払いを導入すべき。

1) 具体案

農業の効率化を促進させる対象者を絞った直接支払いが必要。現在、稲作副業農家の所得 801 万円 > 勤労者世帯 646 万円、うち農業所得はわずか 10 万円。主業農家所得 642 万円（うち農業所得は 322 万円）で、ここへ直接支払いのターゲットを絞る。

2) 政策効果のメカニズム

価格維持カルテルである米生産調整や他の農産物の価格支持政策の廃止 価格低下 高コストの零細副業農家は農地を貸出す（米を作るより買ったほうが安い） 農地面積当たり直接支払いを一定規模以上の企業的農家に交付 企業的農家の地代支払能力向上 規模拡大による効率化、コスト・ダウン 価格はさらに低下 国際価格へ接近。

3) 期待される効果

全ての農産物関税ゼロ（現在米 490%）の場合でも直接支払い所要額約 1.7 兆円。（農業予算は 3 兆円）

農業保護の消費者負担部分（PSEでは 4.7 兆円）は価格低下で消滅。WTO・FTA交渉にも積極的に対応可能。

食料自給率の向上

ア．生産調整廃止による米生産の拡大及び米と他作物の相対収益性の

是正を通じた他作物の生産拡大。

イ．大規模層に農地をさらに集積していくと、耕作放棄、不作付け、捨作りが解消され、水田の利用率が向上。

ウ．価格が低下すれば、米粉等輸入調製品や飼料用米の需要も取り込むことが可能。関連産業との連携により、生分解性プラスチックやエタノール原料用の米生産を行うことも可能。

担い手農家の所得も向上。

週末以外も農業に専念できる主業農家は農薬・化学肥料の投入を減らすので環境にやさしい農業が実現。

はじめに 問題の設定

日本の米の高い関税率（490%）が、自由化を進めるWTO交渉やFTA交渉の障害となっているといわれている。しかし、米の関税率を下げると、米生産は大きな打撃を受け、食料自給率はさらに低下するのではないかという懸念も強い。この小稿では、米の関税引下げと日本農業の活性化、食料自給率向上の両者を可能にする農業政策を提案し、その理論的、実証的根拠を明らかにする。

改革が必要な二つの基本的な理由

1．FTA・WTO交渉から要請されるもの

1995年のWTO（世界貿易機関）設立により世界全体の農産物貿易に新しい規律ができあがり、現在更なる自由化に向けて交渉がなされている。また、ほとんどの産品について関税撤廃を要求される二国間の自由貿易協定（FTA）の締結交渉（シンガポール、メキシコ、フィリピンと締結し、現在タイ、マレーシア、韓国と交渉中）でも農産物は大きな争点となっている。いずれの交渉でも、関税引下げが要求される。それに対応するためには、国産農産物価格を下げなければならない。しかし、米価に象徴されるように価格で農家所得を維持してきた農業界にとっては、価格引下げにつながる関税引下げは断じて認められない。このため、農業のせいでもWTO交渉においてリーダーシップがとれない、自由貿易協定が結べないという非難が産業界から農業界に向けられている。後述するが、日本は世界最大の農産物純輸入国でありながら、農政に対する内外の風当たりは極めて強い。

2．日本農業の衰退と食料自給率の低下

明治から1960年まで、農業の不変の三大数字といわれたのは、農業就業者数15百万人、農家戸数6百万戸、農地面積6百万ヘクタールの三つだった。これらはいずれも1960年以降大きく減少した。今では、農業就業者数3百万人（8割減）、農家戸数3百万戸（半減）、農地面積4.7百万ヘクタール（2割強減）である。GDP（国内総生産）に占める農業生産の割合は、1960年度～2004年度にかけて9%から1%（約5.5兆円）に減少している。しかも、これからOECDが計算した農業保護額（約5.2兆円、後述）や中間投入額を引けば、農業のGDPはゼロか、マイナスにさえなってしまう。農業者の著しい高齢化が進行し、65歳以上の農業者の比率は1割から6割へ上昇した。フランスでは、

54歳未満の農業者の比率が6割である。F T A交渉とかW T交渉とかをうんぬんする前に、今のままの高関税政策を続けても、農業の衰退傾向に歯止めがかからない状況になっているのである。

これを反映して、我が国のカロリーベースの食料自給率は1960年度～2003年度に79%から40%まで低下し、先進国中最低の水準になっている。穀物の自給率は82%から27%にまで低下した。特に、90年代以降食料自給率の低下は加速している。

日本農業保護の構造

ほとんど輸入を許さない輸入数量制限や高い関税率を維持しながら、どうして日本農業は衰退したのか。それにもかかわらず、なぜ高い米の関税率が維持され、自由化のための国際交渉の障害にさえなっているのか。この矛盾した状況を生んでいる原因は、日本農業の保護の高さにあるのではなく、保護の方法にある。

1. 日本の農業保護は高くない

農業保護の指標としてO E C Dが開発したP S E (Producer Support Estimate、生産者支持推定量)は、二つの要素からなる。一つは、関税によって国際市場から国内市場を隔離することにより実現された高い国内農産物価格による消費者の負担(内外価格差×生産量)、二つは、納税者が財政を通じて負担する農家への補助・支払いである。2003年のP S Eは、アメリカ389億ドル(G D P比0.4%)、E U1,214億ドル(同1.2%)、日本447億ドル(同1.0%)となっている。アメリカよりやや高いが、E Uの半分以下である。G D P比でも、日本はアメリカの2倍であるが、E Uよりは低い。

また、農産物の単純平均関税率(12%)は、アメリカ(6%)よりは高いが、E U(20%)、タイ(35%)より低い。そのためもあって、日本は世界最大の農産物純輸入国になっている。つまり、高率関税国のイメージは、米などごく限られた品目に突出した高い関税率(米490%、バター330%、砂糖270%)があるためであり、関税率が平均的に高いわけではないのである。

2. 保護の仕方が間違い

それなのに、W T O・F T A交渉において農業では常に後向きの対応しかしない最も農業保護主義的な国という国内外の批判があるのは、保護の仕方が間違っているためである。それは余りにも高関税に頼りすぎ、直接的に海外から

の輸入を防いでいるからだ。しかも、この保護の仕方は二つの面で日本農業の衰退を招くという墓穴を掘っている。一つは、高関税が米など特定の品目に偏っているため農業資源が高関税品目に向かい、需要のある望ましい品目に向かわず自給率が低下すること、二つには、高関税・高価格に依存しているため農業の競争力の向上を妨げていることである。

前述のように、P S Eは、消費者が高い農産物価格を支払うことによって負担している部分と、納税者が財政を通じて補助金等の形で負担している部分からなる。消費者負担の部分は、1986/88年(W T O農業協定での農業保護削減の基準年)から2003年にかけてアメリカ46% 38%、E U85% 57%と低下しているのに、日本は90% 90%のままである。つまり、アメリカやE Uは、高価格によって農業を保護するという政策から、財政からの直接支払いによって農業を保護するという政策へ転換しているのである。

アメリカは、既に60年代農家への保証価格と市場価格との差を政府が不足払い(価格と生産量に応じた直接支払い)することによって、農家所得を維持した。そうしながら国際競争力を確保する方向に政策を転換していた。1996年農業法は、上記の不足払いに代えて、生産のタイプ、生産量、価格等と関連しない直接支払いを導入した。これはW T O協定上削減対象とならない「緑」の政策とされた。しかし、穀物価格は1996年をピークとして低下に転じたため、1998年度から総額273億ドルの緊急農家支援策(市場損失支払い)を実施した。

上記の農業法及び緊急農家支援策の延長線上に、連邦議会は2002年農業法(2007年までを対象)を成立させた。直接支払い制度は継続され、さらに、過去に穀物等を生産した農家に対して、これらの作目の市場価格等に直接支払いを加えた額が農家への保証価格を下回った場合、その差額を補填するというC C P(価格変動型支払い)を導入した。〔C C P = 農家保証価格 - 市場価格 - 直接支払い〕これは、生産制限が96年農業法で廃止されたため、生産制限なしの不足払いの復活である。

しかし、追加的な農業保護が必要となったとしても、アメリカは国内の高価格支持に回帰することはしない。輸出補助金を出そうとしてもW T Oの制約がかかるため、農産物の海外輸出が困難となるからである。

E Uは1968年に共通農業政策を確立し、農産物価格の支持水準を70年代から83年にかけて一貫して引上げた。このため、“バターの山、ワインの湖”といわれるような深刻な過剰が発生した。域内価格と輸入価格の差を全て徴収する輸入可変課徴金で域内市場を保護する一方、輸出補助金をつけて過剰生産物を国際市場で処分した。アメリカ、オーストラリア、カナダ等の

輸出国にとって、E U域内の価格水準がいくら高くても、輸入可変課徴金によってE Uへの輸出は完全にシャット・アウトされる一方、輸出補助金によるE Uからのダンピング輸出によって彼らの国際市場は略奪されたのである。E Uが輸出国に転じたことはアメリカにとっては二重のショックであった。アメリカは従来E Uへ穀物を輸出してきたが、そのE U市場がなくなるとともに、他の市場もE Uに奪われてしまったのである。

共通農業政策によって、農産物の国際価格は大幅に低下した。1980年から1986年にかけて、トン当たりの価格は、小麦は166.3ドルから107.0ドルへ、とうもろこしは122.5ドルから80.3ドルへ、大豆は263.0ドルから189.0ドルへ低下した。

我が国も輸入数量制限や生産調整に裏付けられた高い価格支持により農業を保護していた。このため、ウルグアイ・ラウンド交渉(1986~1993年)で、アメリカ、オーストラリア等の輸出国は、輸入可変課徴金や輸入数量制限等の非関税障壁の関税化、輸出補助金の撤廃を求めた。

アメリカから攻め立てられたE Uは、1993年穀物や牛肉の支持価格を大幅に引き下げ、農家所得の減少に対しては直接支払いによって補うという改革を行った。価格を引き下げれば、関税化後の関税引下げにも対応できるし、過剰生産の減少により補助金付き輸出量の削減も可能となるからである。

いまやE Uの穀物の支持価格は、小麦シカゴ相場を下回っている。E Uはアメリカ産小麦に関税ゼロでも輸出補助金なしでも対抗できるのである。しかも、E U拡大等自らの域内事情からW T O交渉に先んじて農政改革を行っている。今回のドーハ・ラウンドでも2003年6月さらなる改革を行い、これをもって関税引下げ、輸出補助金撤廃を提案するなどW T O交渉に積極的に対応している。

フランスの構造政策

E Uにおいては、価格政策はE U全体として行う一方、国別の政策により構造改革が順調に進展した。フランスを例にとると、フランスの全農地面積は1960~97年に3,016万haから2,833万haとなっており、6%の減少にすぎない。総合的な土地利用規制(ゾーニング)により都市的地域と農業地域が明確に区分された。その農業地域の中では、農業経営権の強い保証を行う農地賃貸借制度が確立された。それとともに、土地整備農村建設会社(SAFER)の創設により、先買権(買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる)の行使による農地の取得及び担い手農家への譲渡、交換分合によるまとまった農地の集積等が推進された。

農地が確保される一方、農家戸数は1960~97年に177万戸から68万戸に

減少したため、平均農家規模は 17ha から 42ha へと約 2.5 倍に拡大した。

また、フランスでは、農政の対象を農業が所得・労働時間の半分以上を占める主業農家に限定するとともに、35 歳未満の青年農業者が農業経営者として自立することを補助事業などにより積極的に推進した。フランスの農業経営者の年齢構成(1997 年)は 35 才未満 12%、35～54 才 51%、55～64 才 21%、65 才以上 16%となっており、日本のような高齢化は進展しておらず、農業後継者の確保に大きな成果を挙げた。

我が国も 2000 年度から条件不利な中山間地域への直接支払いを導入し、価格政策から直接支払い政策への一步を進めることとなったが、消費者負担型農政の基本的性格に変わりはない。ウルグアイ・ラウンド交渉で輸入数量制限を関税化した。これは 1986～88 年の内外価格差を関税に置き換えただけであり、輸入数量制限であれ関税であれ、国境措置により可能となる高い国内農産物価格により農業を保護するという構造になんら変更はなかった。また、食糧管理法を廃止し、米の政府買入れによる価格支持も廃止したが、引き続き生産調整により、米価は維持された。

EU がアメリカと同じ財政負担型農政に転換したにもかかわらず、日本のみ取り残されている。かつてのアメリカ対 EU・日本という構図がアメリカ・EU 対日本という構図になっている。

(表 1) 各国の政策比較 (2002 年以降)

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	×		
環境直接支払い(注)	×		
農地面積当たり直接支払い	×		
条件不利地域直接支払い		×	
生産調整による価格維持		×	×
500%以上の関税	2 品目 (落花生、こんにゃくいも)	なし	なし
300～500%の関税	3 品目 (米、雑豆、バター)	なし	なし
200～300%の関税	3 品目 (小麦、脱脂粉乳、でん粉)	なし	2 品目 (バター、砂糖) ただし、改革中

(注) 環境直接支払いとは環境に優しい農業と通常農法を行なう農業とのコスト差、収入差を直接支払いするものである。

農業保護が特定の産品に偏ると、消費者の望む品目が生産されず、経済的

により大きな非効率を生むことになる。OECDはこれを品目ごとの名目助成係数の変動係数で測定している。この値はOECD平均75、日本118、EU59、アメリカ29である。これは、日本の保護が他の国に比べて、特定の品目、とりわけ米に偏っていることを示している。

2003年のPSEのうち1,000億円を超えている品目は、日本では、米、小麦、乳製品、牛肉、豚肉の5品目に限られており、しかも米が1.6兆円と保護が突出しているのに対し、EUでは、乳製品、牛肉、小麦、粗粒穀物、とうもろこし、羊肉、油糧種子、砂糖、豚肉、鶏肉となっており、保護は広い範囲の農産物に網羅的に及んでいる。

(表2) PSEの品目比較(1998年) 円換算、()内は消費者負担の額と割合

国 品目	日本	アメリカ	EU
穀物	22,357億円(米) (19,777億円, 88%)	4,223億円(小麦) (0億円, 0%)	12,855億(小麦) (2,099億円, 16%)
牛肉	2,084億円 (1,859億円, 89%)	1,080億円 (173億円, 16%)	20,815億円 (13,357億円, 64%)

(注) 国別、品目別、消費者負担額のPSEが公表されているのは1998年まで。

日本は農業の一大保護国であるというイメージが内外に定着しているが、それはかなりの程度米に対する保護、とりわけ関税を前提した消費者負担による保護によって作られているものである。米を除けば日本の農業保護は大きいものではなく、したがって世界最大の農産物純輸入国となっているのである。逆にいえば、米について農政改革の余地が大きいといえるのである。

なぜ、関税依存の消費者負担型農政が日本農業を衰退させたか

戦前の農政には小作人の解放と零細農業構造の改善という二つの目標があった。前者は農地改革によって達成された。後者に対し1961年の旧農業基本法は農業の構造改革を行い、規模拡大・コスト・ダウンによる農家所得向上を目指した。

しかし、実際の農政は農家所得向上のため米価を上げた。このような高い米価は1998年度までは輸入数量制限、それ以降は高い関税率(現在490%相当)によって、国際市場から国内市場を隔離することによって可能となった。

米価が重点的に引上げられたため、米と麦等他作物の収益格差は拡大していった。農業資源は収益の高い米の生産に向かい、過剰となった米の生産調整を30年以上も実施した。一方、十分に価格を引き上げなかった麦等の生産は減少した。農業基本法が示した「選択的拡大」のためには本来ならば消費の減少する米の価格は抑制し、消費の増加している麦等の価格を上げるべきであったが、これと逆の政策が採られた。米の生産を増加させ、麦の生産を減少させる政策を採ったのである。当時これは麦の安楽死政策と呼ばれた。これが、食料自給率低下の大きな要因である。

農産物コストを低下させる品種改良等による収量の向上は、生産調整の強化につながることで抑制された。農地集積による規模拡大もコストを下げる。しかし、高米価のもとでは生産コストの高い農家も米を買うより作るほうが安上がりとなるため、零細副業農家が滞留し、主業農家に農地は集積しなかった。平均農家規模は40年かけて0.9ヘクタールが1.2ヘクタールになっただけである。53年まで国際価格より安かった米は、いまでは上記の高関税で保護されている。高米価政策は食料自給率や国際競争力の低下という大きな副作用をもたらしたのだ。

副業化が進み、副業米単作農家の所得（801万円）は勤労者所得（646万円）を大きく上回っているが、食料供給の主体となるべき主業農家は育たなかった（主業農家の戸数シェアはわずか7%）。しかも、戸数シェアで64%の副業米単作農家の所得のうち、米作による所得はわずか1.2%にすぎない（表3参照）。

（表3） 稲作単一経営農家の平均的な姿（平成13年）

	販売農家	主業農家			準主業農家	副業的農家
		全国平均	北海道	都府県		
経営耕地面積（ha）	1.3	6.2	10.8	5.3	2.7	1.1
うち水稲作付面積（ha）	0.9	4.4	7.4	3.8	1.8	0.7
うち転作面積（ha）	0.2	1	2.1	0.8	0.5	0.1
家族農業就業者数（人）	0.3	1.8	2.1	1.7	1.3	0.2
うち専従者（人）	0	0.7	1.5	0.5	0.1	0
準専従者（人）	0.3	1.1	0.6	1.2	1.2	0.2
家族農業労働時間（時間）	591	2,124	3,118	1,916	1,251	491
農業粗収益（万円）	136	835	1,117	775	297	104
農業所得（万円）	21	322	335	319	62	10
農業所得率（%）	15	39	30	41	21	10
農家総所得（万円）	799	642	701	629	822	801
農業所得依存度（%）	3	50	48	51	8	1
家計費（万円）	545	499	481	503	566	544
家計費充足率（%）	4	65	70	63	11	2

資料：農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」

注：1) 家族農業就業者とは自家農業に年間60日以上従事した者であり、うち年間150日以上従事した者を専従者、60～150日未満の者を準専従者としている。

- 2) 農業所得率 = 農業所得 / 農業粗収益
- 3) 農業所得依存度 = 農業所得 / 農家総所得
- 4) 家計費充足率 = 農業所得 / 家計費

農政改革の基本方向

直接支払いを導入し関税依存度を低めているアメリカやEUと異なり、米、麦、乳製品等に突出した高関税を持ち直接支払いに踏み切れない日本にとって、関税は交渉での最重要分野である。2004年7月のWTO農業枠組み合意では、高い関税品目のグループには高い削減率を課す方式が合意された。重要品目については高い削減率の例外が認められるが、例外には代償が必要であるというWTOの基本ルールに従い、(低税率の)関税割当を通常要求される以上に拡大することがその条件とされた(日本政府の解釈は関税引下げの例外を要求しても関税割当も拡大しなくてよいというもの)。

農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題である。関税はあくまで手段にすぎない。目的とすべきは農業の発展や国民への食料の安定供給であって関税の維持ではない。消費者から負担を求める方が財政当局と折衝するより抵抗が少ないことが関税や輸入数量制限という国境措置を採り続けてきた理由である。これに対し、納税者負担による直接支払いは、国際価格による売買を可能とするため、消費や生産への歪みを少なくし、国民経済全体の厚生水準を高め、くわえて国境措置の削減で諸外国との貿易摩擦を避けることができる。それと同時に重要なことは、価格支持政策が零細農家を温存する効果を持つのにに対し、直接支払いは、受益の対象を真に政策支援が必要な農業や農業者に限定でき、農業生産の効率化と国際競争力の向上という日本農業の構造改革を加速することができることである。

関税引下げに対応するためには、EUのように直接支払いを導入し国内価格を引き下げればよい。しかし、内外価格差のある中で関税割当の拡大は国内生産の縮小をもたらす。農業界が食料自給率の向上を唱えるのであれば、関税引下げか関税割当拡大のいずれかを求められる場合は、迷わず関税引下げを選び直接支払いを導入すべきだ。

その際、護送船団方式的な対象農家を限定しない直接支払いでは、一律の価格支持による消費者負担を財政負担に置き替えるだけで農業の効率化は図れない。零細副業農家の米販売額104万円のうち農業所得はわずか10万円、これは現在の米1万6000円/60kgが1500円低下しただけで消える。生産調整という価格維持カルテルを廃止し、米価を需給均衡価格9.5千円程度まで下げ、農業所得を大きく赤字にすれば副業農家は耕作を中止する。さらに農地を農地として利用するための農業版特別土地保有税を導入し不作付け対応の機会費用を高めれば、農地は貸し出される。一方、一定規模、例えば3ヘクタール以上の主業農家に耕作面積に応じた直接支払いを交付し、地代支払能力を補強すれば、農地は主業農家に集まる。3ヘクタール未満層の農地の8割が流動化すれば3ヘクタールの農家規模は15ヘクタール以上に拡大しコストは下がる。

農業団体が農家選別だと反対する理由はない。零細農家が自ら耕作すれば直接支払いは受けられないが、農地を主業農家が借り入れれば零細農家も主業農家が受け取る直接支払いの一部を地代の上昇として受け取ることが可能となるからである。仮に、0.8ヘクタール規模の副業農家が2万円の現行地代に加え直接支払い5万円の半額の2.5万円を追加地代として受け取れば、農業所得は36万円となり、現在の農業所得の3倍となる。

直接支払いによる農業生産のコスト・ダウン効果により、構造改革を行わず内外価格差を全て財政で補填する場合（5兆円）より、財政負担は大幅に軽減できる。しかも、農産物の関税を全廃する場合でも直接支払い所要額は1.7兆円以内である。これを3兆円程の現行農業予算内（農林水産省の2兆円強の予算に、総務省が補助金の都道府県負担部分を地方交付税で賄っている部分と輸入麦から徴収するマークアップ等の収入が1兆円弱ある）で処理すれば財政負担は増えない。価格低下により農業保護（PSE）の9割、4.7兆円（消費税2%相当）に及ぶ消費者負担は消滅する。PSEは5.2兆円から1.7兆円に減少し、国民負担は大幅に低下する。

食料自給率の向上

昭和40年代から30年以上の長きにわたって実施してきた米の生産調整はなくなり、生産者が需要に応じた米を作りたいだけ作れるようになる。米の価格が低下するので、米と麦、大豆等他作物との収益格差は解消に向かう。価格が下がり、需要量が増え、生産調整がなくなるので、米の生産量も増加する。もちろん、かつての水田の全てで稲作が行われるのではない。収益格差解消により、水田の一部が麦、大豆等の他作物への生産にシフトする。すなわち、転作奨励金がなくても水田を活用して需要に見合った米及び他作物の生産が行われることとなる。これからは、生産者はいよいよながら麦や大豆等の転作を行うのではない。米と他作物の収益格差の解消又は逆転により、経済合理性により、すなわち、もうかるから、麦や大豆を作るようになるのである。これによりカロリーベースで40%まで低下した食料自給率は向上する。

より具体的に現在の生産調整の実態に即して説明しよう。生産調整総面積は一貫して増加し今や100万haとなっている。ところが、水田に米以外の作物を作付けた面積は逆に1988年の62万haから2000年には56万haに減少し、転作作物の作付けられた面積割合は75%から58%へと低下した。これは水田の利用率が低下していることを示している。水田総面積270万haのうち15%弱の42万haが耕作されず放置されているのである。これを稲作の階層別に見ると、

1ha 未満層は耕作放棄、不作付けでの転作対応が多く他作物の作付け能力を失っていると考えられるのに対し、5ha 以上の大規模層では稲作に特化するグループと新たな作物を導入して複合経営を行っているグループが見られる。大規模層に農地をさらに集積していくと、耕作放棄、不作付け、捨作りが解消され、水田の利用率が向上していくことが期待される。これは自給率向上に貢献する。

また、価格が低下すればこれまで米粉等輸入調製品に占められていた食品産業の国内需要も取り込むことが可能になる。これまで飼料米の生産については通常の米価格（生産コスト）と飼料米価格との間に大幅な格差があったことから、本格的な検討までには至らなかった。EUが行ったように価格低下により飼料用需要を取り込むことができれば、食料自給率はさらに向上できる。さらに、関連産業との連携により、生分解性プラスチックやエタノール原料用の米生産を行うことも可能となる。水田は米を作るための生産装置である。水田では米作を基本とするのが最善である。

さらに、週末以外も農業に専念できる主業農家は農薬・化学肥料の投入を減らすので、環境にやさしい農業を実現できる。

おわりに

農業を保護するかどうかは問題ではない。関税による価格支持か直接支払いか、直接支払いを担い手に集中して行うのか従来の護送船団方式をとり続けるのか、いずれの政策を採るかが問題なのである。関税引下げという外圧が来るまで改革しないというのではなく、衰退の著しい我が国農業自体に内在する問題に対処するため改革を行わなければ、外から守っても農業は内から崩壊する。EUは先んじて農政改革を行い、WTO交渉で関税引下げ、輸出補助金撤廃を提案するなど積極的に対応している。これまでどおりの農政を続け座して日本農業の衰亡を待つよりは、直接支払いによる構造改革に賭けてみてはどうか。